Deutscher Bundestag
5. Wahlperiode

Drucksache V/4688

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
III/1 — 68070 — E — Um 1/69

Bonn, den 16. Oktober 1969

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Betr.: **Unterrichtung der gesetzgebenden Körperschaften gemäß Artikel 2 des Gesetzes zu den Gründungsverträgen der Europäischen Gemeinschaften**
hier: Wirtschaftspolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Gemäß Artikel 2 Satz 2 des Gesetzes zu den Verträgen vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) vom 27. Juli 1957 übersende ich als Anlage den Vorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften für

eine Richtlinie des Rates zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern — Einführung der Mehrwertsteuer in den Mitgliedstaaten.

Die Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem genannten Kommissionsvorschlag ist vorgesehen.

Der Zeitpunkt der endgültigen Beschlußfassung durch den Rat ist noch nicht abzusehen.

Zur Information wird gleichzeitig die von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zu ihrem Vorschlag übermittelte Begründung beigefügt.

Der Stellvertreter des Bundeskanzlers

Brandt

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn 1
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, 53 Bonn-Bad Godesberg 1, Postfach 821, Goethestraße 54, Tel. (0 22 29) 6 35 51

Vorschlag einer Richtlinie des Rates zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern — Einführung der Mehrwertsteuer in den Mitgliedstaaten —

(Von der Kommission dem Rat vorgelegt)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf die Artikel 99 und 100,

gestützt auf die erste Richtlinie des Rates vom 11. April 1967 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuer [1]),

gestützt auf die Richtlinie des Rates vom 30. April 1968 über eine gemeinsame Methode zur Berechnung der in Artikel 97 des Vertrages vorgesehenen Durchschnittssätze [2]),

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Die italienische und die belgische Regierung haben der Kommission am 14. Juli 1969 und 12. September 1969 mitgeteilt, daß sie nicht in der Lage seien, den für die Einführung der Mehrwertsteuer in Artikel 1 Absatz 2 der ersten Richtlinie des Rates vom 11. April 1967 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuer [1]) festgelegten Endtermin des 1. Januar 1970 einzuhalten. Die beiden Regierungen beantragen deshalb für die Einführung jeweils eine Fristverlängerung um zwei Jahre bzw. ein Jahr.

Die belgische Regierung meint, nicht in der Lage zu sein, die Mehrwertsteuer zum vorgesehenen Zeitpunkt anzuwenden, und zwar vor allem aus Gründen konjunktureller und budgetärer Art, wie sie insbesondere für Belgien gegeben seien.

Die italienische Regierung ihrerseits hat geltend gemacht, daß der Entwurf für eine allgemeine Steuerreform gegenwärtig zur Beratung und Beschlußfassung dem Parlament vorliege, das sich noch nicht mit diesem Problem befaßt habe; nach dem Entwurfstext seien die erforderlichen Rechtsvorschriften bis zum 31. Oktober 1970 zu erlassen; infolgedessen sei sie nicht in der Lage, die Mehrwertsteuer zum vorgesehenen Zeitpunkt anzuwenden.

Eine Fristverlängerung kann nur bewilligt werden, wenn sie auf ein Mindestmaß beschränkt wird und die durch diese Verzögerung sowohl im Bereich des Wettbewerbs als auch hinsichtlich der Fortsetzung der Harmonisierungsarbeiten auftretenden Nachteile beseitigt werden.

Unter diesen Umständen darf die Einführung der Mehrwertsteuer nicht über den 1. Januar 1971 hinausgeschoben werden.

Eines der Hauptziele der vorgenannten ersten Richtlinie ist es, durch die Einführung des Mehrwertsteuersystems am 1. Januar 1970 die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß der Wettbewerb durch die Umsatzsteuern nicht verfälscht wird.

Dieses Ziel kann bis zum 1. Januar 1970, insbesondere im Bereich des Handelsverkehrs, nicht erreicht werden, da diese Mitgliedstaaten weiterhin Durchschnittsätze zum Ausgleich der Umsatzsteuervorbelastung anwenden werden, die wegen ihrer pauschalen Art Ungleichheiten in der steuerlichen Behandlung zugunsten bestimmter Ausfuhrerzeugnisse und zuungunsten bestimmter Einfuhrerzeugnisse hervorrufen.

Diese Ungleichheiten können ab 1. Januar 1970 von den Mitgliedstaaten, die ihren Verpflichtungen gemäß die Mehrwertsteuer zu diesem Zeitpunkt in Kraft gesetzt haben, nicht mehr hingenommen werden; um sie soweit wie möglich zu verringern, ist es angebracht, daß die Mitgliedstaaten, die die Mehrwertsteuer zum 1. Januar 1970 nicht einführen können, ihre am 1. Oktober 1969 geltenden durchschnittlichen Ausgleichsätze nicht heraufsetzen und außerdem ab 1. Januar 1970 diese Sätze pauschal herabsetzen.

Die Verzögerung der Anwendung der Mehrwertsteuer durch bestimmte Mitgliedstaaten darf die Steuerharmonisierungsarbeiten zur Beseitigung der Besteuerung der Einfuhr und der steuerlichen Entlastung der Ausfuhr im Handelsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten zum 1. Januar 1974 nicht beeinträchtigen, was insbesondere voraussetzt, daß alle Mitgliedstaaten die Mehrwertsteuer auf die Einzelhandelsstufe ausdehnen und einen normalen und einen ermäßigten Satz im Mehrwertsteuersystem anwenden —

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

[1]) Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 14. April 1967, Seiten 1301/67 ff.

[2]) Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 115/14 vom 18. Mai 1968

Artikel 1

Der in Artikel 1 der Richtlinie vom 11. April 1967 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuer bestimmte Zeitpunkt des 1. Januar 1970 wird durch den 1. Januar 1971 ersetzt.

Artikel 2

Im Sinne dieser Richtlinie sind als Durchschnittssätze die Sätze der Ausgleichsteuern bei der Einfuhr und der Vergütung bei der Ausfuhr zu verstehen, die die von inländischen Erzeugnissen auf den verschiedenen Stufen ihrer Herstellung getragene Belastung durch die kumulative Kaskadenumsatzsteuer ausschließlich der auf den Verkauf durch den Endhersteller erhobenen Steuer ausgleichen sollen.

Artikel 3

Die am 1. Oktober 1969 geltenden Durchschnittssätze dürfen nicht heraufgesetzt werden.

Die zu diesem Zeitpunkt geltenden Sätze werden jedoch etwaigen späteren Änderungen der Umsatzsteuersätze angepaßt.

Artikel 4

(1) Die Mitgliedstaaten, die die Mehrwertsteuer am 1. Januar 1970 nicht anwenden, setzen mit Wirkung ab 1. Januar 1970 die zu diesem Zeitpunkt geltenden Durchschnittssätze folgendermaßen herab:

— Die Durchschnittssätze zwischen 50 % und 100 % des allgemeinen Umsatzsteuersatzes werden um 10 % ermäßigt;

— die Durchschnittssätze zwischen 101 % und 150 % des allgemeinen Umsatzsteuersatzes werden um 20 % ermäßigt;

— die Durchschnittssätze über 151 % des allgemeinen Umsatzsteuersatzes werden um 30 % ermäßigt.

(2) Wenn die Durchschnittsätze in Anwendung der Bestimmungen des Artikels 3 Absatz 2 dieser Richtlinie nach dem 1. Januar 1970 angepaßt werden müssen, sind die im vorstehenden Absatz (1) genannten Herabsetzungen von den am 1. Oktober 1969 geltenden Durchschnittssätzen vorzunehmen, nachdem diese entsprechend neu berechnet worden sind.

(3) Bei der Vornahme der in Absatz (1) genannten Herabsetzungen sind die Abrundungsregeln zu beachten, die in Artikel 8 der Richtlinie des Rates vom 30. April 1968 über eine gemeinsame Methode zur Berechnung der in Artikel 97 des Vertrages vorgesehenen Durchschnittssätze [3]) festgelegt sind.

(4) Falls ein Durchschnittssatz infolge der in Absatz (1) vorgesehenen Herabsetzung niedriger wird als der höchste herabgesetzte Satz der vorhergehenden herabzusetzenden Gruppe, so darf er in Höhe des letztgenannten Satzes festgesetzt werden.

Artikel 5

Die Kommission unterbreitet sobald wie möglich dem Rat, der darüber vor Ablauf der folgenden 18 Monate beschließt, alle nützlichen Vorschläge, damit die Beseitigung der Besteuerung der Einfuhr und der steuerlichen Entlastung der Ausfuhr im Handelsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten, die in Artikel 4 der ersten Richtlinie des Rates vom 11. April 1967 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuer vorgesehen ist, zum 1. Januar 1974 verwirklicht wird.

Um die Verwirklichung dieses Ziels zu erleichtern, beziehen die Mitgliedstaaten bereits bei Einführung der Mehrwertsteuer den Einzelhandel in den Anwendungsbereich dieser Steuer ein und ergreifen sobald wie möglich alle erforderlichen Maßnahmen, um die Anzahl der Steuersätze auf zwei zu vermindern.

Artikel 6

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

[3]) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 115/14 vom 18. Mai 1968

Geschehen zu Brüssel, am

Im Namen des Rates

Der Präsident

Begründung

1. Der Rat der Europäischen Gemeinschaften hatte am 11. April 1967 einstimmig eine Richtlinie zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern (1) verabschiedet, wonach sich alle Mitgliedstaaten verpflichteten, spätestens zum 1. Januar 1970 die kumulativen Umsatzsteuersysteme durch ein gemeinsames Mehrwertsteuersystem zu ersetzen, dessen Struktur und Anwendungsmodalitäten in einer zweiten Richtlinie vom gleichen Tage dargelegt worden waren.

Die italienische und die belgische Regierung haben der Kommission am 14. Juli und 12. September 1969 mitgeteilt, daß sie nicht in der Lage seien, den für die Einführung des gemeinsamen Mehrwertsteuersystems festgesetzten Endtermin des 1. Januar 1970 einzuhalten. Insbesondere aus konjunkturellen und budgetmäßigen Gründen beantragte die belgische Regierung eine Fristverlängerung um ein Jahr. Die italienische Regierung ihrerseits hatte um eine zusätzliche Frist von zwei Jahren gebeten, unter Hinweis darauf, daß die Einführung der Mehrwertsteuer Teil des Entwurfs für eine allgemeine Steuerreform in Italien sei. Dieser Reformentwurf liegt dem Italienischen Parlament zur Beratung und Beschlußfassung vor, ist von diesem aber noch nicht behandelt worden. Nach den Bestimmungen dieses Entwurfs sind die notwendigen Rechtsvorschriften jedoch bis zum 31. Oktober 1970 zu erlassen.

Die Kommission kann nur mit Bedauern feststellen, daß diese Staaten die ausreichende Frist seit der Verabschiedung der Richtlinie vom 11. April 1967 nicht genutzt haben, um die notwendigen Arbeiten für die Einführung dieses Steuersystems zu einem konjunkturell günstigen Zeitpunkt und innerhalb der ursprünglich festgesetzten Frist zum Abschluß zu bringen.

Die Kommission ist der Ansicht, daß eine zusätzliche Frist erga omnes nur gewährt werden kann, sofern sie ein Jahr nicht überschreitet und die Nachteile aus dieser Verzögerung sowohl auf dem Gebiet der Wettbewerbsbedingungen als auch hinsichtlich der Fortsetzung der Steuerharmonisierungsarbeiten beseitigt werden.

Um zu vermeiden, daß einige Mitgliedstaaten an die Verpflichtungen aus den ersten beiden Mehrwertsteuerrichtlinien vom 1. Januar 1970 an gebunden sind, andere dagegen erst zu einem späteren Zeitpunkt, erschien es zweckmäßig, für alle Mitgliedstaaten den in der ersten Richtlinie festgesetzten Zeitpunkt für die Einführung der Mehrwertsteuer zu verschieben.

2. Eines der Hauptziele der ersten Richtlinie über die Mehrwertsteuer (vgl. Erwägungsgründe 2, 3 und 4 sowie Artikel 1 Abs. 3 dieser Richtlinie) ist es, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß der Wettbewerb durch die Umsatzsteuer nicht gestört wird, indem durch die Einführung des Mehrwertsteuersystems insbesondere die pauschalen Ausgleichsmaßnahmen bei der Einfuhr und Ausfuhr durch ein genaues Ausgleichssystem ersetzt werden.

Dieses Ziel kann bis zum 1. Januar 1970 nicht erreicht werden, da die Mitgliedstaaten, die bis dahin die Mehrwertsteuer nicht eingeführt haben, weiterhin beim Warenaustausch im Rahmen der Umsatzsteuer Durchschnittssätze zum Ausgleich der Inlandsbelastung anwenden werden, die wegen ihres pauschalen Charakters Ungleichheiten in der steuerlichen Behandlung hervorrufen. Diese Durchschnittssätze sind nämlich so berechnet, daß die gesamte Steuerbelastung im Prinzip ausgeglichen wird; angesichts der Verschiedenartigkeit der Produktions- und Vertriebswege für ein und dasselbe Erzeugnis ergibt sich im Bereich der Unternehmen jedoch, daß die integrierten Unternehmen unabhängig von den Methoden zur Berechnung dieser Sätze und von den hierüber getroffenen Vereinbarungen in jedem Fall in den Genuß eines Steuervorteils gelangen.

Die Kommission ist der Ansicht, daß dieser steuerliche Vorteil, von den Mitgliedstaaten, die ihren Verpflichtungen gemäß die Mehrwertsteuer zum 1. Januar 1970 eingeführt haben, von diesem Zeitpunkt an nicht mehr hingenommen werden kann und daher so weit wie möglich verringert werden muß. Sie meint daher, dieses Ziel am besten dadurch zu erreichen, daß die am 1. Januar 1970 in Kraft befindlichen Durchschnittssätze pauschal und progressiv nach Gruppen herabgesetzt werden.

Um zu vermeiden, daß neue Disparitäten in der steuerlichen Behandlung eingeführt werden, sieht der Richtlinienvorschlag ferner vor, daß diejenigen Mitgliedstaaten, die sich nicht in der Lage sehen, die Mehrwertsteuer zum 1. Januar 1970 einzuführen, von Erhöhungen ihrer am 1. Oktober 1969 in Kraft befindlichen durchschnittlichen Ausgleichssätze Abstand nehmen, was einschließt, daß sie von diesem Zeitpunkt an auch keine neuen Sätze mehr einführen.

Zur Vermeidung jeglicher Unklarheit hat es sich ferner als notwendig erwiesen, für die Anwendung dieser Richtlinie eine Definition der Durchschnittssätze zu geben.

3. Infolge der Verzögerung der Anwendung der Mehrwertsteuer durch bestimmte Mitgliedstaaten kann die Verwirklichung der notwendigen Maßnahmen zur Erreichung der mit der Harmonisierung der Umsatzsteuern angestrebten Ziele, nämlich die Beseitigung der Besteuerung der Einfuhr und der steuerlichen Entlastung der Ausfuhr im Handelsver-

[1]) Vgl. Erste Richtlinie zur Harmonisierung der Umsatzsteuern, Amtsblatt Nr. 71 vom 14. April 1967, S. 1301 ff.

kehr zwischen den Mitgliedstaaten, sich verzögern. Die Kommission hält es daher für unerläßlich, bereits jetzt einen bestimmten Zeitplan für die Durchführung eines Harmonisierungsprogramms aufzustellen, der nicht nur die Beseitigung der physischen Kontrolle an den Grenzen, sondern auch die Schaffung einer Wettbewerbsneutralität innerhalb der Gemeinschaft vorsieht.

Zur Erreichung dieser Ziele ist es erforderlich, in der Harmonisierung der nationalen Regelungen über die Anwendung der Steuer fortzufahren und die Steuersätze in den Mitgliedstaaten anzugleichen. Zur Beschleunigung dieses Programms ist es nach Ansicht der Kommission notwendig, die Mitgliedstaaten bereits jetzt zu ersuchen, bestimmte neue Verpflichtungen hinsichtlich der Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Mehrwertsteuer bis auf die Einzelhandelsstufe einschließlich und der Verringerung der Zahl der Steuersätze einzugehen.

4. Die Ausklammerung des Einzelhandels aus dem Steueranwendungsbereich wirft eine Reihe technischer und wirtschaftlicher Probleme innerhalb eines jeden Landes wie auch im Hinblick auf die Beseitigung der Steuergrenzen auf.

Die Begrenzung des Anwendungsbereichs der Steuer in einem Lande bis auf die Großhandelsstufe einschließlich macht es notwendig, für den Fall unmittelbarer Verkäufe vom Hersteller an den Verbraucher einen virutellen Großhandelspreis festzusetzen. Wegen der niedrigeren Steuerbemessungsgrundlage müssen ferner die Steuersätze heraufgegesetzt werden, damit das Steueraufkommen demjenigen entspricht, das bei Einbeziehung des Einzelhandels erzielt würde.

Wirtschaftlich gesehen ist insbesondere darauf hinzuweisen, daß die Einzelhändler infolge ihrer Ausklammerung aus dem Anwendungsbereich der Steuer nicht in der Lage sind, ihre Investitionen abzusetzen, wodurch die Modernisierung dieses Wirtschaftsbereichs behindert wird.

Bezüglich der Beseitigung der Steuergrenzen setzt die Annahme von Maßnahmen zur Harmonisierung der nationalen Regelungen über die Anwendung der Mehrwertsteuer und die Angleichung der Steuersätze in erster Linie voraus, daß die Besteuerungsgrundlage der Mehrwertsteuer in den 6 Ländern wirtschaftlich vergleichbar ist, was nicht möglich wäre, wenn die Steuer in einigen Mitgliedstaaten auf die Verbraucherpreise, in anderen dagegen auf die Großhandelspreise erhoben würde.

Die Beseitigung der Grenzkontrollen im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr erfordert ferner, daß die Einzelhändler aller Mitgliedstaaten in den Anwendungsbereich der Steuer einbezogen werden, damit große Steuerhinterziehungsmöglichkeiten vermieden werden können.

Es dürfte daher zweckmäßig sein, die Mitgliedstaaten zu ersuchen, diese neue Harmonisierungsmaßnahme gleichzeitig mit der Inkraftsetzung des Mehrwertsteuersystems einzuführen.

Auf diese Weise können diejenigen Staaten, die beabsichtigen, für ihr Land die Verlängerung des Endtermins für die Einführung der Mehrwertsteuer um ein Jahr in Anspruch zu nehmen, zu diesem Termin eine hinsichtlich des Anwendungsbereichs der Steuer bereits harmonisierte Mehrwertsteuer anwenden, ohne daß sie kurzfristig eine neue Reform ihres Steuerrechts vornehmen müssen. Ferner muß darauf hingewiesen werden, daß die Mitgliedstaaten, die die Mehrwertsteuer eingeführt haben, deren Anwendungsbereich bereits auf den Einzelhandel ausgedehnt haben.

5. Bezüglich der Steuersätze wäre die technisch zweckmäßigste Lösung gewesen, für sämtliche Erzeugnisse und Dienstleistungen einen einzigen Steuersatz vorzusehen. Angesichts der zur Zeit in den Mitgliedstaaten angewandten unterschiedlichen Steuersätze und der sozialen Gründe, die für eine Herabsetzung der steuerlichen Belastung bestimmter lebensnotwendiger Verbrauchsgüter sprechen, ist es nach Auffassung der Kommission zweckmäßig, zusätzlich zu dem normalen Steuersatz einen ermäßigten Satz vorzusehen, wodurch im übrigen die Steuererhebung vereinfacht würde.

Die Verringerung der Zahl der Steuersätze auf zwei in jedem Mitgliedstaat würde die Angleichung der Steuersätze innerhalb der Gemeinschaft im Hinblick auf eine relative Steuerneutralität erleichtern, wodurch die Beseitigung der Steuergrenzen zum 1. Januar 1974 ermöglicht würde.

Es erscheint infolgedessen notwendig, diese Verringerung der Zahl der Steuersätze so rasch wie möglich herbeizuführen, damit im Anschluß daran die Angleichung der Steuersätze in Angriff genommen werden kann.